

Incenerimento di rifiuti e recupero energetico: La Corte di Giustizia fissa nuovi criteri

Andrea Quaranta

Premessa

Le due sentenze della Corte di Giustizia europea del 13 febbraio 2003 ([Causa c-228/00](#) – [Causa C-458/00](#)) hanno posto le basi per una seria riforma della politica europea in materia di incenerimento e di recupero di energia.

Il legislatore europeo già da tempo sottolineava l'importanza della necessità di modificare la normativa in materia di incenerimento di rifiuti con recupero di energia, in maniera tale da evitare spostamenti di rifiuti su vasta scala per l'incenerimento o il co-incenerimento nella Comunità.

Con la direttiva 2000/76/CE sono state introdotte importanti novità: è stata estesa la sfera di applicazione della disciplina a rifiuti un tempo non previsti e al co-incenerimento; le biomasse sono state escluse dall'ambito di applicazione della direttiva e in parte ci si è discostati dalla rigida gerarchia tra le varie forme di recupero, stabilita con le precedenti direttive in materia.

Con le sentenze in epigrafe, la Suprema Corte europea è andata oltre. Non solo, infatti, ha messo dei punti fermi nella distinzione fra operazioni di recupero ed operazioni di smaltimento dei rifiuti, attraverso un'interpretazione della norma "flessibile", sganciata cioè dal rispetto dei numerosi e, talvolta, troppo rigidi parametri tecnici, stabiliti a livello nazionale da ciascuno Stato membro, ma ha anche posto le basi per una *terminologia comune per rendere più efficace la gestione dei rifiuti*¹.

Le due cause al vaglio della Suprema Corte europea avevano per oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica federale di Germania e il Granducato di Lussemburgo, sollevando obiezioni ingiustificate contro talune spedizioni di rifiuti verso altri stati membri, al fine della loro *utilizzazione principale come combustibile*, erano venuti meno agli obblighi ad essi incombenti², ai sensi del Regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio

1 "Considerando che, per rendere più efficace la gestione dei rifiuti nell'ambito della Comunità, sono necessarie una terminologia comune e una definizione dei rifiuti", terzo considerando Direttiva del Consiglio 91/156/CEE del 18 marzo 1991 che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti.

2 Più precisamente, la Germania avrebbe violato l'art. 7, nn. 2 e 4 del regolamento, che elencano in modo tassativo i motivi in base ai quali gli Stati membri possono sollevare obiezioni alle spedizioni transfrontaliere di rifiuti destinati al recupero e che stabiliscono i tempi e i modi per poterle formulare. Il Lussemburgo, invece, sarebbe venuto meno agli obblighi derivanti dagli artt. 2 [che definisce alla lett. i) lo smaltimento "quale definito nell'articolo 1, lettera e) della direttiva 75/442/CEE", e alla lettera k) il recupero "quale definito dall'art. 1, lett. f) della direttiva 75/442/CEE], 6 e 7 (norme sui rifiuti destinati al recupero) del detto regolamento, nonché dall'art. 1, lett. f) (definizione di recupero) in collegamento con il punto R1 (utilizzazione principale come combustibile o altro mezzo per produrre energia) dell'allegato II B della Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE.

1993, n. 259³. Entrambi gli Stati di partenza non volevano considerarli rifiuti destinati al recupero, bensì allo smaltimento. Per questo motivo avevano sollevato obiezioni alla loro spedizione. La Commissione riteneva invece che ci si trovasse di fronte ad operazioni di recupero, di cui al punto R1 dell'allegato II B della direttiva.

La Corte, nelle due sentenze, interpreta la disposizione del punto R1 dell'allegato IIB della direttiva 75/442/CEE *"nel senso che essa riguarda l'utilizzazione di rifiuti come combustibile⁴, dato che l'operazione di cui trattasi ha come obiettivo principale quello di permettere l'impiego dei rifiuti come mezzo per produrre energia"*.

Il termine **utilizzazione**, impiegato al punto R1 dell'allegato IIB della direttiva, implica che la finalità essenziale dell'operazione è quella di permettere ai rifiuti di assolvere una *funzione utile*⁵, cioè la produzione di energia.

Dal termine **principale** deriva, invece, che i rifiuti devono essere utilizzati principalmente come combustibile o altro mezzo per produrre energia. Ciò che implica che la maggior parte dell'energia sviluppata deve essere recuperata ed utilizzata.

Per essere considerato un **mezzo che produce energia** è necessario che *"l'energia generata dalla combustione dei rifiuti e recuperata sia superiore a quella consumata durante il processo di combustione, e che una parte dell'eccedenza di energia sviluppata durante questa combustione sia effettivamente utilizzata, che ciò avvenga immediatamente, nella forma del calore prodotto dall'incenerimento, o in seguito a trasformazione, in forma di elettricità"*.

Per poter essere considerata come un'operazione di recupero, la combustione di rifiuti deve svolgere una funzione utile, come mezzo per produrre energia, *sostituendosi* all'uso di una fonte primaria che avrebbe dovuto essere altrimenti usata per svolgere tale funzione. Non possono essere presi in considerazione ulteriori criteri quali il potere calorifico, la percentuale delle sostanze nocive dei rifiuti inceneriti o il fatto che gli stessi abbiano o meno bisogno di una miscelazione o di un condizionamento con rifiuti altamente infiammabili.

La questione decisiva, quindi, per la Corte, è se i rifiuti vengano utilizzati o riutilizzati per **un'autentica finalità**.

³ Relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio.

⁴ Rifiuti come combustibile in forni di cemento nel caso tedesco e rifiuti domestici in impianti di incenerimento in quello lussemburghese.

⁵ La Corte richiama la sentenza ASA (sentenza 27 febbraio 2002, causa C-6/00, ASA, Racc. pag. I-1961), punto 69: "Discende per contro dall'art. 3, n. 1, lett. b), della direttiva, nonché dal quarto 'considerando' della stessa, che la caratteristica essenziale di un'operazione di recupero di rifiuti consiste nel fatto che il suo obiettivo principale è che i rifiuti possano svolgere una funzione utile, sostituendosi all'uso di altri materiali che avrebbero dovuto essere utilizzati per svolgere tale funzione, il che consente di preservare le risorse naturali."

Nel caso di impiego di rifiuti misti in un cementificio (nella causa C-228/00), l'operazione costituisce **recupero**: in loro assenza infatti verrebbe comunque utilizzato del combustibile convenzionale.

L'incenerimento dei rifiuti in un impianto destinato primariamente al trattamento termico ai fini della mineralizzazione dei rifiuti stessi, indipendentemente dal fatto che il calore prodotto venga recuperato o meno, non può essere considerato nel senso di avere come obiettivo principale il recupero dei rifiuti. Il recupero di calore costituisce solo un effetto secondario di un'operazione la cui finalità principale è quella dello smaltimento dei rifiuti, e non può rimettere in discussione la sua corretta qualificazione come operazione di smaltimento.

Anche se è vero che la combustione dei rifiuti per produrre energia non previene la riduzione di rifiuti, in un'ottica più ampia di inquinamento integrato si deve dire che essa potrebbe avere un'incidenza globale inferiore sulla produzione di inquinamento, mentre troppo spesso si ricorre a strategie parziali e disorganiche, perdendo di vista altri aspetti molto importanti per la collettività.

Il merito di queste due sentenze consiste proprio nell'aver coniugato gli importanti aspetti ambientali con gli interessi degli operatori economici e, in ultima analisi, dei cittadini, inserendo le problematiche inerenti il Waste-to-energy in un **contesto ambientale integrato**.

Far prevalere il principio sostanziale – legato ad una valutazione “caso per caso” delle conseguenze ambientali ed economiche dell'operazione di recupero, in base alle caratteristiche chimico-fisiche del rifiuto – rispetto ad una gerarchia tassativa, significa non solo consentire la scelta della soluzione più adeguata al caso concreto – sia dal punto di vista economico che da quello ambientale – ma anche porre fine allo stato d'incertezza normativa, permettendo l'applicazione di regole finalmente comuni, omogenee e coerenti con la seria politica integrata di tutela ambientale stabilita a livello europeo.

Bibliografia

F. Giampietro, *Incenerimento di rifiuti con recupero energetico. Profili normativi*, Ipaservizi editore, 2000.

Sull'incenerimento delle biomasse, v. Franco Giampietro, *“Le biomasse utilizzate come combustibili non sono più rifiuti: le condizioni prescritte”*, in *Ambiente*, Ippsa, n. 8/2002.

Sul D.M. 05 febbraio 1998, v. P. Giampietro, *Spigolando nella Direttiva incenerimento n. 2000/76: dalla semplificazione al testo unico*, in *Ambiente*, n. 7/2001.

Sull'incenerimento dei rifiuti con recupero di energia v. Andrea Quaranta, *Incenerimento con recupero di energia: procedimenti davanti alla Corte di Giustizia CE*, in *Ambiente*, Ipsoa, n. 2/2003

Su energia e recupero rifiuti v. M. Bordet, *Energia e rifiuti: uno sguardo a livello europeo*, in *Rifiuti*, bollettino di informazione normativa, n. 75.

Giurisprudenza

[Sentenza ASA Abfall](#) (Sentenza della Corte – Quinta sezione, 27 febbraio 2002, procedimento C-6/00)

[Sentenza Dusseldorp](#) (Sentenza della Corte – Sesta sezione, 25 giugno 1998, procedimento C-203/96)